СТЕНОГРАММА ДОКЛАДОВ VII ЕЖЕГОДНОЙ НАУЧНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ СОТРУДНИКОВ РИЭПП «НАУКА, ИННОВАЦИИ И ОБРАЗОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ» 28–29 ФЕВРАЛЯ 2012 г.

28–29 февраля 2012 г. состоялась VII Ежегодная научная конференция сотрудников РИЭПП «Наука, инновации и образование в современной России». С программой конференции можно ознакомиться по адресу: http://www.riep.ru/index.php?m=23&n=23.

Часть докладов была переработана в статьи, вошедшие в настоящий выпуск альманаха: это статьи А. А. Журухиной, Д. С. Соколова, Д. В. Соколова и П. В. Горского. Редакция предлагает вниманию заинтересованных читателей стенограммы наиболее интересных, с нашей точки зрения, докладов, сделанных на конференции:

– Изосимов В. Ю. «Анализ проекта государственной программы “Развитие науки и технологий” на 2012–2020 годы»;

– Сказочкин А. В. «Федеральные целевые программы в научно-технической сфере: достижения и проблемы, рекомендации и предложения»;

– Борисов В. В. «Проблемы Болонского процесса: оценка качества образования, структурная организация высшего образования»;

– Соловьева Г. М. «Вопросы обеспечения ненарушения исключительных прав третьих лиц при выполнении НИОКР по госуда;ственному контракту»;

– Эльтекова З. А., Шарапов В. А. «Проблемы автоматизации системы госзакупок НИОКР в Минобрнауки России»;

– Корнилов А. М. «Нереализованный потенциал Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ “О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд” в сфере научных исследований».

Изосимов Владимир Юрьевич

АНАЛИЗ ПРОЕКТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ «РАЗВИТИЕ НАУКИ И ТЕХНОЛОГИЙ» НА 2012–2020 гг.

Тема моего доклада навеяна выполнением нашим институтом ряда поручений, как в прошлом году, так и в текущем. Только в этом году уже дважды, по-моему, мы выполняли поручения, связанные с анализом проекта Государственной программы «Развитие науки и технологий» на 2012–2020 гг. И по мере того, как мы знакомились с проектом и наблюдали, как Программа трансформируется, возникли какие-то мысли, которыми я и хотел бы сегодня с вами поделиться.

Конец прошлого года и начало 2012 г. отмечен появлением довольно важных документов в области научно-технической и инновационной политики. В конце прошлого года была утверждена и подписана Председе-

дателем Правительства РФ «Стратегия инновационного развития РФ до 2020 года», а в январе 2012 г. по представлению рабочей группы Совета Безопасности Президент РФ утвердил «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу». Сейчас подготовлен проект Государственной программы «Развитие науки и технологий» на 2012–2020 гг., которая находится на стадии согласования и которая, как декларируется в этом проекте, каким-то образом связана с двумя названными мною документами.

Разработка государственных программ началась в конце 2010 г. (Постановление Правительства «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации»). В этом списке около 40 программ и среди них фигурировала и вот эта программа развития науки и технологий. О том, какой смысл придается этим инструментам, в прошлом году было дано разъяснение Премьер-министром. Он объяснил, что государственные программы предполагается положить в основу бюджетного планирования и всей деятельности Правительства для повышения качества управления. В том числе, были поставлены задачи в сфере исследований и разработок – направить работу государственных органов на достижение стратегических целей страны, четко расставить приоритеты, сосредоточится на ключевых проектах – вот, что призвана решать это программа. Она, как декларируется в проекте Программы, должна стать инфраструктурным (базисным) элементом по отношению к целому ряду других государственных программ научно-технической направленности. Этот проект Государственной программы было поручено подготовить основным разработчикам всех последних программных документов: Высшей школе экономике, Межведомственному аналитическом центру и Академии народного хозяйства и государственной службе при Президенте РФ. В этот проект государственной программы вместе со своими средствами вошли две основные программы, курируемые Минобрнауки РФ: «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2013 годы» и «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России», а так же программы фундаментальных научных исследований государственных академий наук, научных фондов РФФИ и РГНФ, Фондов содействия малых форм предприятий, вузов, исследовательских центров и др.

В конце 2010 г. Приказом Минэкономразвития были утверждены Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации.

В соответствии с этими методическими указаниями эта Программа и должна была разрабатываться. Несмотря на то, что в основном эти указания посвящены формальным вопросам, например, тому, кто является бюджетополучателями, исполнителями государственных программ, они содержат также ряд принципиальных вопросов, связанных с существом разрабатываемых инструментов.

В соответствии с Методическими указаниями государственная программа представляет собой комплекс взаимоувязанных, это я хотел бы

подчеркнуть, по целям, срокам и ресурсам, мероприятий, которые выделены исходя из масштаба и сложности задач, решаемых в рамках конкретной программы. Цель программы – планируемый конечный результат решения проблемы социально-экономического развития или обеспечения национальной безопасности. Формирование государственных программ, в соответствии с этим документом, должно осуществляться исходя из принципов наиболее полного охвата сферы социально-экономического развития и установления для государственных программ измеримых результатов их реализации.

В соответствии с требованиями к содержанию, Программа должна содержать анализ, характеристику текущего состояния сферы реализации Государственной программы, а так же прогноз развития сферы реализации. Цель Государственной программы должна обладать следующими свойствами: специфичность, конкретность, изменяемость, достижимость и релевантность. Формулировка цели должна быть краткой и ясной, и мы видим, что в Программе «Развитие науки и технологий» она действительно краткая и ясная. Задача Государственной программы определяет конечный результат реализации совокупности взаимосвязанных мероприятий. Задачи должны быть необходимыми и достаточными для достижения соответствующей цели. При формулировании цели и задач необходимо обеспечить возможность проверки и подтверждения их достижения, что предъявляет особые требования к индикаторам Программы.

Теперь перейдем непосредственно к тому, как эти Методические рекомендации были реализованы в проекте Программы «Развитие науки и технологий».

Как мы видим, цель программы – формирование конкурентоспособного и эффективно функционирующего сектора исследований и разработок и обеспечение его ведущей роли в процессах технологической модернизации российской экономики. Предполагается, что необходимыми и достаточными задачами для достижения указанной цели, являются следующие задачи: обеспечение сбалансированного, поступательного развития сектора исследований и разработок, формирование условий для научно-технических прорывов, усиление влияния этого сектора исследования и разработок на другие отрасли и сферы деятельности и эффективная интеграция российского сектора исследований и разработок в глобальную инновационную систему.

Теперь рассмотрим показатели (индикаторы) Государственной программы, которые, по мнению разработчиков, отражают реализацию поставленных в Программе задач, и, следовательно, достижение цели Программы. Их всего четыре. Мы потом подробно рассмотрим индикаторы, касающиеся подпрограмм, т. е. составных частей программы. Но Государственная программа в целом характеризуется с помощью четырех индикаторов: удельный вес внебюджетных средств во внутренних затратах на исследования и разработки, удельный вес исследователей в возрасте до 39 лет, удельный вес России в общемировом числе публикаций и коэффициент изобретательской активности (число отечественных

патентных заявок на изобретения в расчете на десять тысяч населения). Вот с помощью этих четырех индикаторов (по ним заданы значения до 2020 г.), а точнее – на основе достижения (или нет) заданных значений этих индикаторов – можно будет сделать вывод о том, достигнута ли цель Государственной программы, а именно: сформирован ил нет в России конкурентоспособный и эффективно функционирующий сектор исследований и разработок и обеспечена ли его ведущая роль в процессах технологической модернизации экономики.

Хочу особо отметить первый индикатор – удельный вес внебюджетных средств во внутренних затратах. Позднее мы поговорим о нем подробнее.

Что касается вопросов финансирования Программы, то об этом в проекте сказано очень туманно, приведены лишь планируемые объемы финансирования по годам, без указания источников, ничего не говорится о гарантиях этих объемов финансирования. Однако общий объем средств, выделенных на 2012–2020 гг., впечатляет. Сейчас, если я сумею, я произнесу эту цифру: два триллиона шестьсот шестнадцать миллиардов семьсот девяносто миллионов рублей.

Как я понимаю, более или менее обоснованными являются цифры на первые три года, поскольку они утверждены трехлетним бюджетом, так вот, что интересно, в течение этих трех лет предполагается снижение затрат на исследования и разработки. Лишь начиная с 2015 г. финансирование Программы будет плавно увеличиваться.

Теперь перейдем к структуре Государственной программы. Надо сказать, что Методические рекомендации формально были выполнены: семь подпрограмм Программы, представленные на слайдах, предварялись общей характеристикой сферы реализации Государственной программы и выявлением актуальных проблем, присущих данной отрасли (Раздел I).

Однако сама отрасль или сфера реализации Государственной программы в проекте не была определена. Как она только в проекте не называется. Вот только сейчас я произносил слова: сфера исследований и разработок, кроме того, в проекте употребляются словосочетания – «сфера науки и технологий», «науки и техники», «науки, техники и инноваций». Отсюда следует, что разные части Программы, подготовленные разными разработчиками, совершенно независимы одна от другой, и разработчики не договорились даже о терминологии.

Кроме того, требование Методических рекомендаций по поводу содержания в Программе прогноза развития соответствующей сферы (в данном случае, наверное, предполагался прогноз хотя бы до 2020 г.), в проекте Программы отсутствует.

Как я уже сказал, в первом разделе дается общая характеристика сферы реализации Программы, приведенный анализ состояния, в целом, на мой взгляд, является адекватным и соответствует реальному положению дел.

На основе анализа текущей ситуации выделяются следующие актуальные проблемы: первая – исчерпание, иногда практически полное,

ранее созданных заделов, вторая – недостаточная результативность проводимых исследований и разработок, третья – старение научных кадров, четвертая – недостаточная обеспеченность современной материально-технической базой, пятая – недостаточный уровень развития вузовской науки, шестая – не оптимальность субъектного состава сектора исследований и разработок, наличие значительного числа неэффективных организаций и исследовательских подразделений, седьмая – широкое использование устаревших форм тематического планирования, восьмая – недостаток реальной продуктивной конкуренции и, наконец, девятая – недостаточное развитие системы самооценки научным сообществом проводимых исследований. Совокупность этих актуальных проблем (перечисление которых, впрочем, стало уже общим местом во всех последних документах), с одной стороны, и принципиальных изменений, происходящих в секторе исследований и разработок, экономике и мире в целом, с другой стороны, обуславливает необходимость корректировки государственной политики в научно-технологической сфере в рамках следующих трех базовых направлений: расширение объемов развития форм государственной поддержки, ускоренное развитие потенциала прикладной науки и формирование условий для научно-технологических прорывов. Далее в проекте утверждается, что система задач, подпрограмм, мероприятий настоящей Программы сформирована с учетом и в развитие указанных направлений совершенствования государственной политики.

Второй раздел проекта Программы посвящен приоритетам государственной политики в сфере реализации программы. Он содержит простое перечисление целей и задач Программы и подпрограмм, без какого либо их обоснования. Вслед за этим в проекте декларируется, что важнейшей функцией Программы является возвращение России в число ведущих мировых научных держав. Очевидно, достижение запланированных значений четырех индикаторов обеспечит реализацию этой функции. В целом, проект содержит много правильных слов, носящих чисто декларативный характер, ничем не подкрепленных.

В частности, говорится, что цели и задачи Программы определяют ее место, роль и зону ответственности в числе других стратегических и программных документов. Этим утверждением и исчерпывается объяснение места государственной программы среди прочих стратегических и программных документов, а далее следует простое перечисление этих документов.

Следующий, третий раздел проекта посвящен обоснованию выделения подпрограмм и включения в состав Государственной программы реализуемых федеральных целевых программ. Казалось бы, этот раздел должен быть посвящен объяснению структуры Программы (представленной на слайде), и даже, более широко – структуре самой сферы реализации Программы. На самом деле ничего такого этот раздел не содержит, в нем просто перечисляется семь подпрограмм. На основе каких принципов? почему были выделены эти семь программ? Из текста Программы никаким образом это не проистекает.

А дальше начинается описание семи подпрограмм, из которых программа и состоит.

Начнем с первой: фундаментальные исследования и развитие академического сектора науки.

Сопоставим цель, задачи и целевые индикаторы подпрограммы. Проектом Программы предлагается, что достижение заданных значений индикаторов подпрограммы: удельного веса исследователей в возрасте 30–39 лет, числа публикаций в рецензируемых журналах, индексируемых в базе данных Web of Science и числа публикаций в ведущих зарубежных изданиях по результатам поддержанных РФФИ проектов, отражает решение задач подпрограммы, в том числе формирование конкурентоспособного ядра в отечественной фундаментальной науке, развитие и повышение эффективности использования материально-технической базы научных организаций, расширение практики междисциплинарных исследований и разработок и др., и, в конечном счете, достижение цели подпрограммы – формирование сектора фундаментальных научных исследований мировой значимости. Такое предположение представляется малоубедительным. На наш взгляд, предложенные в проекте целевые индикаторы и показатели подпрограммы слабо согласованы и не отражают сформулированные цель и задачи подпрограммы.

Этот вывод относится ко всем подпрограммам проекта. Следующая подпрограмма – прикладные проблемно-ориентированные исследования. В программе даже не объясняется, что такое сектор прикладных исследований, объясняется только что это все проекты и все исследования, финансируемые в рамках федерально-целевой программы «Исследования и разработки», после окончания действия которой, финансироваться будут только задельные исследования.

Следующая отрасль науки, исходя из предложенной в проекте структуры –университетская наука – это отдельный вид науки, не фундаментальный, и не прикладной. Дальше подпрограмма содержит описание сектора университетской науки, как системы созданных новых университетов и приводятся целевые индикаторы достижения цели и задач подпрограммы. Индикаторов всего два: удельный вес вузовского сектора науки во внутренних затратах на исследования и разработки и удельный вес научно-педагогических работников и инженерно-технического персонала в возрасте от 30 до 49.

И, наконец, за неимением времени, остановимся на последней, шестой подпрограмме – Международное сотрудничество в сфере науки. Целью реализации подпрограммы является формирование интегрированного научно-исследовательского пространства России и зарубежных стран. Задачами подпрограммы являются: формирование системы оценки глобальной конкурентоспособности российского сектора исследований и разработок; развитие инструментов и расширение масштабов международного сотрудничества на уровне как научных организаций, так и творческих коллективов; обеспечение доступа российских ученых к исследовательской базе ведущих зарубежных научных центров и т. п. Для оценки достижения цели и решения поставленных задач предла-

гается два целевых индикатора: численность ученых, направленных на работу (стажировку) в зарубежные научные организации и удельный вес ученых в возрасте до 39 лет в численности ученых, направленных на работу (стажировку) в зарубежные научные организации. Исходя из заданных на 2020 г. значений этих индикаторов, если на работу (стажировку) в зарубежные научные организации будет направлено 500 ученых, возраст 50 % из которых будет до 39 лет, Россия станет интегрированной частью мирового научного сообщества.

А что обеспечит реализацию Государственной программы, какие механизмы? Ответ на эти вопросы должны, казалось бы, содержаться в седьмой подпрограмме – Обеспечение реализации государственной программы, в которой описывается две ФЦП: «Исследования и разработки» и «Кадры», что будет после их окончания совершенно непонятно из подпрограммы.

Можно было бы еще о многом говорить, например, о том, что Государственная программа «Развитие науки и технологий» на 2012–2020 гг., как следует из текста проекта, отвечает, оказывается, не за весь сектор исследований и разработок. Многие вопросы являются зоной ответственности других государственных программ. Например, за увеличение внебюджетных средств, а я напомню, что это главный индикатор достижения цели Государственной программы (Удельный вес внебюджетных средств во внутренних затратах на исследования и разработки) достижения цели Государственной программы, за этот индикатор и вообще за это направление отвечает программа, разрабатываемая Минэкономразвития. Почему тогда этот индикатор является необходимым для оценки реализации целей и задач Государственная программа «Развитие науки и технологий»? Совершенно не понятно. Однако время исчерпано.

Таким образом, я хочу подвести некоторые итоги. Несмотря на декларации, взаимосвязь Государственной программы с другими стратегическими программными документами в тексте не прослеживается и не раскрывается. Вот разве что, то о чем я сказал: в программе говорится, что вопрос опережающего развития внебюджетной составляющей во внутренних затратах на исследования, а так же развитие рынка интеллектуальной собственности, является зоной ответственности государственной программы экономического развития инновационной экономики, разрабатываемой Минэкономразвития. Может быть взаимосвязь между двумя этими документами в этом и заключается? Далее, Государственная программа не содержит комплексного подхода к развитию отрасли, более того в Программе говорится, что несмотря на то, что Программа ориентирована на развитие науки и технологий, она не охватывает все направления развития этой сферы и все научно-исследовательской работы, финансируемые за счет бюджетных средств. В-третьих, подпрограммы Государственной программы носят описательный и декларативный характер. Четвертое – цели и задачи Программы не согласованны с индикаторами и с методикой оценки эффективности Программы. В соответствии с этой методикой оценки эффективности реализации Программы, оценка степени достижения целей (решения задач) производится путем

сопоставления фактических и плановых значений индикаторов и по соотношению фактического и планового объемов затрат (чисто советский подход). Однако, если предложенные индикаторы не согласованы с целями и задачами Программы (не отражают степень их достижения), то и достижение (или не достижение) плановых значений этих индикаторов не может отражать эффективности реализации Программы.

Вот и все. Я, к сожалению, исчерпал свое время.

Сказочкин Александр Викторович

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ В НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ СФЕРЕ: ДОСТИЖЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ, РЕКОМЕНДАЦИИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Добрый день уважаемые коллеги!

Цель моего доклада рассказать о достижениях и проблемах двух федеральных целевых программ в научно-технической сфере и одной ведомственной: ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2013 годы», «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» и АВЦП «Развитие научного потенциала высшей школы», а также представить предложения по их развитию.

Есть простое определение целевой программы как комплекс взаимосвязанных и согласованных мероприятий, направленных на решение поставленных задач, для достижения определенных целей.

В настоящее время в России наблюдается период действия крупных научных программ, я назвал основные. Программы как объекты исследования сложны. Детальный анализ каждой программы может занять значительное время. Лимит времени – серьезное ограничение, поэтому я постараюсь крупными мазками обосновать достижения, проблемы и предложения. С картинками я размахнулся, но мы будем их использовать чаще и как иллюстрации без комментария.

В докладе сделан акцент на общем, цельном представлении программ, как объекта исследования и результатов анализа, основанного на системном подходе к организации и управлению.

Итак, ФЦП «Исследования и разработки». Я буду сокращенно называть программы. Основная цель – смотрите слайды. Основные задачи, два этапа, сроки. Программа является самой крупной по объемам финансирования. По сути, «Исследования и разработки» является программой поддержки прикладной науки и коммерциализации разработанных технологий. Структурообразующими элементами программы являются пять блоков мероприятий: генерация знаний, разработка технологий, коммерциализация базы исследований, инфраструктуры. Мероприятия различны по масштабам финансирования: малые, средние, крупные, до 10 млн. р. на год, 20 млн. на 2 года, до 300 млн. р. на один проект. Триста миллионов рублей – это десять миллионов долларов – весьма хорошие деньги даже по мировым меркам. Этих денег должно хватить, чтобы

«поднять» средний по масштабам проект, коммерциализировать его и довести до уровня производства.

Условия финансирования различны. Различные сроки, различные условия – все детально проработано и интересно. Кстати достаточно гибко с точки зрения управления. Например, когда, в прошлом году, из-за отсутствия проектов один из блоков был свернут, деньги были переброшены на другие мероприятия и не были потеряны для программы.

В центре всей ФЦП находится научно-координационный совет, который формирует рабочие группы по направлению. Группы проводят научно-техническую и экономическую экспертизы заявок и отбирают самые перспективные. Объемы бюджетного финансирования значительны. Вот посмотрите, я не буду комментировать цифры. Правый столбик – это первоначальные объемы финансирования, которые планировались в 2007 г., а левый – это то, что было выделено по годам работы программы. Объемы большие. Это не единственный источник финансирования проекта. Есть еще и внебюджетное финансирование. Смотрите рисунок. Здесь соотношение бюджетного и внебюджетного параметров. Это то, что закладывалось в 2007 г. Вы видите – соотношение увеличилось. Разработчики программы думали, что так будет, но оказалось что все не так. Реальность оказалась иной. По мере реализации программы, возникли проблемы – задел тех проектов, которые можно коммерциализировать оказался не так велик, как они себе представляли.

Хотя до 2010 г. программа работала успешно, я назову некоторые цифры по 2010 году. Ну а следующий год 2011-й оказался неудачным и около 4 млрд. рублей были возвращены дирекцией программы обратно в бюджет. Число поданных заявок менялось довольно сильно. В 2007 г. количество заявок было около 5 тысяч, в 2008 и 2009 около трех тысяч, ну а в 2010 и 2011 гг. вы видите сами.

Тем не менее, анализ данных за 5 лет работы программы показывает, что около 90 % запланированных показателей выполнены.

Ранее, я говорил про успешный 2010 год. Назову только некоторые параметры потому, что, в общем, исследование показателей, то как они выполнены, как они соотносятся между собой, достаточно интересно и представляет собой отдельное исследование. Вот 10 анализируемых параметров: объем дополнительного производства превышен на 60 %, дополнительный объем экспорта превышен более чем в 2 раза, количество разработанных технологий для коммерциализации – более чем в два раза, количество внедренных коммерческих технологий в 27 раз больше планируемых. Скорее всего имеет место кумулятивный эффект, т. е. эффект накопления результатов, которые сказываются обычно на четвертый, пятый год подобных программ.

Анализ производства новой продукции показывает последовательный рост объемов производства новой продукции за счет коммерциализации созданных технологий, начиная с 6 млрд. руб. за 2007 г. до 38,4 млрд. руб. в 2010 г. (данных за весь 2011 год еще, к сожалению, нет). Такой рост является одной из главных целей ФЦП.

Теперь поговорим о недостатках программы.

У программы есть проблемы с выполнением индикаторов – не выполненными оказались часть индикаторов. Причем, некоторые не выполнены последовательно, из года в год. И, естественно, есть на то причины, которые заложены не только в программе, ведь сама программа является довольно качественным продуктом. Но программа зависит еще и от среды, от финансирования, от форс-мажорных обстоятельств, например, от кризиса.

Назову некоторые из невыполненных индикаторов:

– «количество новых рабочих мест для высококвалифицированных работников». Этот индикатор стабильно не выполнялся в 2008, 2009 и 2010 гг. Выполнение составило порядка 30 %.
– «дополнительный объем экспорта высокотехнологичной продукции». Индикатор не выполнен в 2007 и 2008 гг. Далее, в 2009 и в 2010 гг. объем шел по нарастающей, но все равно выполнение не состоялось. Объяснение последнему достаточно простое: нужно не только произвести продукцию по разработанной тобой технологии, но важно ее вообще-то продать, и здесь многое зависит от состояния рынка.

К сожалению, из программы непонятно, что же такое высокотехнологическая продукция. Что это? Полуфабрикат, который тоже может быть высокотехнологической продукцией? Готовый продукт для потребительского рынка? Разница велика. К этому термину и к этому параметру есть претензии.

Прогнозируется, что в 2011 г. не будут выполнены тоже ряд параметров: «объем привлеченных внебюджетных средств» и «дополнительный объем внутренних затрат на исследования и разработки». Причины невыполнения различны, если будут вопросы, я готов ответить.

В докладе я хотел рассмотреть схемы финансирования, юридические основания, детали финансирования, публичную критику программы, но не успею этого сделать. Замечу только, что ФЦП «Исследование и разработки» активно критиковалась. Хотя, может быть, не так активно, как ФЦП «Кадры». На мой взгляд, это нормально. Это была публичная критика в СМИ. Считаю, что наличие критики является показателем качества программ. На этом слайде систематизированы основные направления критики.

Перейдем к предложениям по развитию ФЦП.

1. На наш взгляд, необходим пересмотр показателей и индикаторов, характеризующих развитие ФЦП.

Существующая в настоящее время система индикаторов не содержит в явном виде необходимых показателей, характеризующих развитие ФЦП, и может служить только основой для поверхностной оценки. В настоящий момент индикаторов и показателей десять.

Они не полно характеризуют достижение основных целей и задач программы. Например, показатель «объем привлеченных внебюджетных средств». Возникает множество вопросов: чьи это средства? Частного

инвестора или государственные, привлеченные через аффилированные с государством структуры. Разница очень велика.

Или показатель «дополнительный объем экспорта высокотехнологичной продукции». Как уже говорилось, не ясно, что же поставляется на экспорт: запчасти, детали, обработанный полуфабрикат, который тоже может быть высокотехнологичной продукцией или готовый продукт для потребительского рынка?

Детализация необходима практически по каждому существующему показателю и индикатору.

2. На наш взгляд, программа не использовала потенциал регионов.

Не ясна «привязка» ФЦП к регионам. ФЦП функционирует в некой безликой среде. Анализируется только распределение заявок и контрактов по федеральным округам (которые не отвечают по долгам, не имеют бюджета). С тем же успехом можно анализировать распределение заявок по часовым поясам. Региональный бюджет, свободные промышленные площади, региональные технопарки, региональные вузы – все это может работать на ФЦП, быть увязанным с ним по ресурсам, источникам финансирования, рынкам сбыта производимой продукции. К сожалению, ничего подобного не было. Считаю, что возможно дополнение ФЦП региональной частью, привязав программу к региональным программам развития науки, техники и технологий (там, где они есть). Но в большинстве регионов страны подобные программы есть.

3. Далее, комплекс предложений касающихся развития инновационной среды.

Я постараюсь быть кратким. Здесь блок проблем: развитие спроса на науку; развитие объективной статистики в секторе науки; упрощение налоговых и таможенных режимов, связанных с наукой.

4. Далее, блок предложений по развитию законодательства.

Как оказалось, для привлечения внебюджетных средств требуется разработка законодательных механизмов частно-государственного партнерства. Действующие условия привлечения внебюджетных средств не обеспечивают необходимый уровень ответственности бизнес-сообщества при реализации проектов ФЦП. Прецеденты были – это мнение дирекции.

5. О представителях бизнеса в экспертных советах.

Логика такая. Все прошедшее время в России был «рынок торговцев», и торговцы конкурировали друг с другом, здесь я, безусловно, упрощаю ситуацию. Сейчас страна постепенно переходит к рынку производителей. Это связано и со снижением ставки рефинансирования ЦБ, когда производства крупные и средние предприятия начинают «дышать». Производители начинают конкурировать друг с другом. Через 3–5 лет прибыль от производства того что есть сейчас упадет, и понадобятся разработки. Тогда начнет появляться реальный спрос на инновации.

Поэтому Минобрнауки необходимо обратить внимание на НИРы, которые через 3–5 лет будут востребованы. Но чтобы понять, что будет востребовано, надо, чтобы представители бизнеса участвовали во всех экспертных группах.

В целом, ФЦП «Исследования и разработки» можно считать высокоэффективным инструментом развития научно-технологического потенциала РФ. Программа сделала серьезный задел в реализации государственного управления цепочкой «от исследования и разработки до производства» наукоемкой продукции.

Перехожу к следующей ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России».

Целью ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» является создание условий для воспроизводства научных кадров и закрепления молодежи в сфере науки, образования и высоких технологий.

В задачи Программы входит: создание системы мотивации научного труда; закрепление молодежи в науке; создание системы механизмов обновления научных и педагогических кадров.

Сроки реализации Программы на слайде, она сейчас идет и, высока вероятность, что программа будет продолжена.

О проблеме кадров для науки в России не буду подробно говорить. Есть различные причины, они хорошо проанализированы, названы. К сожалению, Россия может лишиться слоя активных интеллектуалов, которые изберут работу в других странах.

Программой предусматривалось широкое развитие научно-образовательных центров.

В 2009–2011 гг. планировалось ежегодно отбирать около 450 научно-исследовательских проектов продолжительностью 3 года каждый.

Стоимость одного научно-исследовательского проекта до 5 млн. рублей в год.

Планировалось привлечение внебюджетных средств.

К выполнению ФЦП «Кадры» научная общественность проявила значительный интерес. Конкурс за лоты был большой.

В целом, в реализации программы приняли участие почти все субъекты РФ. При этом из около 23 тысяч исследователей, более 16 тысяч – почти 2/3 – молодые ученые. 502 проекта были поддержаны.

Общий объем федеральной поддержки в 2009–2011 гг. – около 6 миллиардов рублей.

Ход выполнения программы, проблема демпингования, история с ограниченностью применения ФЗ-94 – все это интересные подробности. Интересные, но не в данном случае, не в рамках этого доклада. Так ФЦП проходила шлифовку. Кстати, в конце декабря прошлого года Минобрнауки подготовило проект изменений в ФЦП «Кадры». Нововведение касается порядка проведения конкурсов по программе. Основные мероприятия выводятся из-под действия 94-ФЗ о госзакупках. Из-за недостатка времени, детали программы вы можете посмотреть на слайдах.

Давайте перейдем к рекомендациям по развитию.

У программы есть системные недостатки.

Системный взгляд на Программу «Кадры», ее цель, ее задачи, ее индикаторы показывает, что наука и образование понимаются в Программе как самостоятельные, не увязанные ни с какими другими замкнутые си-

стемы. Констатируется, что в настоящий момент они изменяются – деградируют. Предполагается, что в современных условиях некие кадровые параметры этих систем можно улучшить.

Есть 9 индикаторов кадрового обеспечения науки программы «Кадры», которые характеризуют масштабные параметры коллективов людей, занятых в исследованиях.

Длительный срок работы Программы по таким индикаторам может привести в крайность – с перекосом даже не в фундаментальную науку, а в «науку публикаций», «науку степеней», «научных мероприятий». В настоящий момент это не произошло, но нельзя не видеть подобную опасность.

Выполнение (или не выполнение) большинства целевых индикаторов Программы может быть следствием не позитивного или негативного хода Программы, а иных процессов, протекающих в отрасли, вузе, рынках услуг и товаров. Подобный сценарий даже не рассматривается, что подтверждает предположение о взглядах разработчиков Программы на объект Программы как на замкнутую, самодостаточную систему, нуждающуюся только во внешних ресурсах (финансах, оборудовании и т. п.). На наш взгляд, необходимы какие-то изменения, которые увязывали бы эту программу с другими программами (федеральными, ведомственными, отраслевыми) через цели, подпрограммы, параметры.

Отмечу еще один нюанс. В развитых странах приток молодежи в науку связан не только с исследовательской и преподавательской деятельностью. Приток талантливых исследователей, энергичных менеджеров и организаторов дела также связан с теми возможностями для бизнеса, которые открывает развитие науки, технологии и техники.

К сожалению, программа «Кадры» не ориентирована на подобное развитие. Налицо явная ориентация на теоретические результаты (модели, теории, гипотезы и т. п.) и публикации.

К сожалению, обе анализируемые федеральные программы никак не соотносятся между собой. Целевые показатели ФЦП «Кадры» не связаны и не пересекаются с целевыми показателями и индикаторами ФЦП «Исследования и разработки».

Как вариант такого пересечения индикаторов мог бы быть принцип «практической ориентированности» интеллектуального продукта. Известно, что в передовых странах на первый план выходят практико-ориентированные интеллектуальные продукты: патенты, лицензии, действующие модели, специальные параметры. Большинство из них, в конечном итоге, «обслуживает» последующий процесс коммерциализации и выход на рынок. Это не противоречит тому, что в процессе изготовления, создания, проектирования таких объектов будут созданы глубокие теории и написаны прекрасные статьи.

Если главной целью Программ является развитие современной инновационной экономики, то индикаторы и показатели должны быть практико-ориентированными.

Вот мы и предложили набор неких практико-ориентированных показателей, в который входят такие показатели, как:

– величина дохода вуза, полученного от различных видов коммерциализации;

– количество полученных патентов;

– количество созданных спин-офф-компаний в вузе, старт-ап компаний при вузе и другие подобные сведения, которые, почему-то, у нас не демонстрируются.

Недостатком программы мы считаем, так же, отсутствие регионального блока программы «Кадры».

Конечно, целью ФЦП «Кадры» не является поддержка науки и образования в регионах, ее целью является поддержка работающих где угодно на приличном научном уровне коллективов, способных готовить квалифицированные кадры для науки, образования и отраслей экономики. Но речь идет не о поддержке науки в регионах, а о запуске региональных механизмов выявления лучших, возможности взаимодействия с финансами региональных бюджетов для совместного финансирования, ориентации проектов на нужды регионов.

Возможно, в рамках программы опробовать другие механизмы финансирования научных исследований.

Ну и кратко я «пробегусь» по АВЦП.

Целью АВЦП «Развитие научного потенциала высшей школы» является развитие сектора научных исследований высшей школы, повышение качества подготовки кадров и т. д.

АВЦП фактически дополняла ФЦП «Кадры», осуществляла базовое финансирование научных исследований, имея наиболее широкий охват вузов. Те вузы, научные коллективы, которые не могли конкурировать в ФЦП «Кадры», финансировались через АВЦП.

Анализ научных и научно-технических результатов по АВЦП в целом показал, что выполнение запланированных заданий на 2009 и 2010 гг. показателей по всем результатам превышает 100 %. Я сейчас их покажу на слайде, их много, детали я опускаю из-за недостатка времени.

На наш взгляд, необходимо рассмотреть возможность расширения перечня индикаторов программы. Даже формально, имеющийся набор индикаторов не позволяет сделать оценку выполнения таких заявляемых целей программы, как «углубление инновационной деятельности» и повышение «вклада вузов в технологическую модернизацию реального сектора экономики РФ».

На наш взгляд, набор индикаторов необходимо дополнить практико-ориентированными показателями. Это индикаторы, характеризующие коммерциализацию научных исследований, проводимых в вузе, а также вклад в технологическую модернизацию реального сектора экономики.

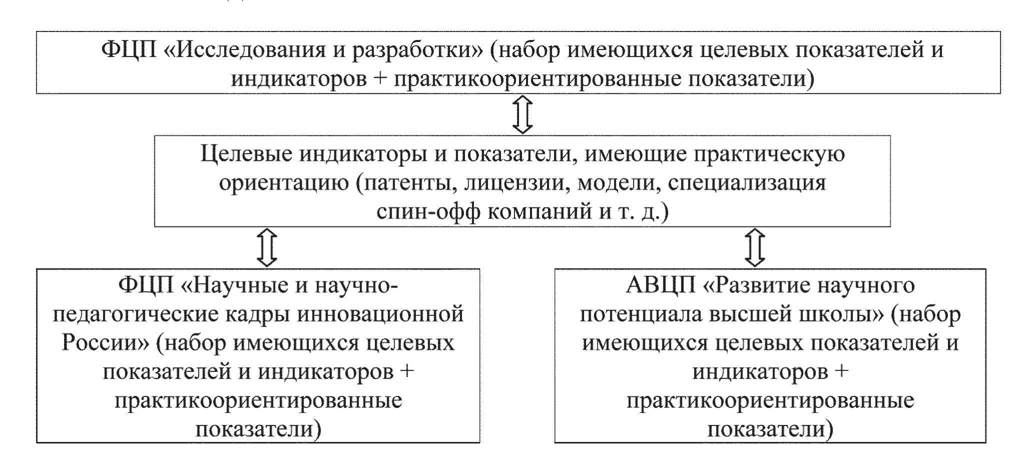
В перспективе, на наш взгляд, подобной АВЦП программе, может ставиться цель развитие устойчивых инновационно-ориентированных отношений между высшими учебными заведениями и хозяйствующими субъектами, что при нынешнем наборе индикаторов слабо обусловлено.

Наличие практико-ориентированных индикаторов поможет определить, являются ли исследования и научные достижения реально, а не

декларативно инновационными и востребованными реальным сектором экономики.

Подобный набор индикаторов мог бы объединять все три программы в единый комплекс направленный, помимо достижения целей каждой из программ, на создание, в конечном итоге, инновационных продуктов и технологий. ФЦП «Исследования и разработки» будет ориентироваться на организации, исследователей и инженеров, которые получив поддержку и выполнив исследования при помощи ФЦП «Кадры» и АВЦП, обозначили результаты своих разработок через соответствующие индикаторы.

Будущий пакет целевых программ можно представить следующей схемой взаимодействия.



Целевые индикаторы и показатели, имеющие практическую ориентацию, являются составной частью каждой из целевых программ. Эти показатели не заменяют имеющиеся, а дополняют их. Именно эти показатели могли бы объединять все три программы в единый комплекс, ориентированный на создание, в конечном итоге, инновационных продуктов и технологий.

Но индикаторы – индикаторами, а что есть в «сухом остатке» от целевых программ?

Как повлияли целевые программы и другие инициативы министерства на научную среду?

Есть успехи, есть и отсутствие успехов. Прежде чем подводить итоги, я хочу показать два интегральных показателя: зарплату исследователей и наличие аспирантов. Почему эти? Зарплата – показатель привлекательности сектора исследований и разработок. Аспиранты – это будущее.

На рисунке представлена статистика по средним зарплатам, занятых исследованиями и разработками в России за последние годы.

Самые высокие зарплаты – в организациях с участием иностранного капитала, самые низкие – в организациях муниципального подчинения. Вы видите, что зарплата в секторе исследований и разработок находится в верхнем секторе.

Здесь на рисунке сравнение зарплат в науке, органах государственного управления и управлении наукой (все это данные Росстата и ЦИСН).

По аспирантам – видно, что число аспирантов продолжает расти. Возможно, что такой результат получен как итог совокупных действий ФЦП и работы Министерства образования и науки.

Итак, подвожу итоги – достижения, проблемы и предложения по программам, финансирующим сейчас сектор исследований и разработок.

Достижения

1. Очевиден вклад программ в повышение привлекательности сектора исследований и разработок. Мы показали это на росте зарплат и увеличении количества аспирантов.
2. Явно присутствует вклад программ в развитие конкурентной научной среды в России. Во-первых, проекты выигрывали по конкурсу, во-вторых, ФЦП «Кадры» и АВЦП активно финансировало проекты вузов, что укрепило этот сегмент науки.
3. Очевиден вклад программ в развитие цепочки «от исследования и разработки до производства» наукоемкой продукции.

Проблемы

1. Несмотря на заметный рост финансирования, большинство наукометрических показателей оставляет желать лучшего. Количество международных патентных заявок из России в 2010 г. упало на 21,2 % – с 711 до 560 шт.; в 2008–2009 гг. число поданных патентных заявок на изобретения упало с 41,8 до 38,5 тысячи; согласно базе Scopus, в 2009 г. российскими авторами опубликовано 33 690 статей, на 780 больше, чем годом ранее. Но, к сожалению, падает доля статей в международном соавторстве, что может косвенно говорить о качестве статей.
2. То же самое можно сказать об инновационной активности. По данным Росстата, за 2008–2009 гг. удельный вес инновационно-активных организаций снизился с 9,6 до 9,4 процента. Можно сказать, что это флуктуации, но это в несколько раз меньше, чем в развитых странах.
3. Бизнес не стал активным игроком на высокотехнологичном рынке.
4. ФЦП «Исследования и разработки» на практике показала, что фактически исчерпан имеющийся задел фундаментальных исследований, который мог дать практическую отдачу – организаторы ФЦП вернули в бюджет в 2011 г. почти 4 млрд. рублей. Или кувшин пуст или не хотят играть по существующим правилам.

Предложения

Еще раз озвучу общие предложения для программ.

1. Необходимо изменение набора индикаторов и показателей программ. Возможно, ввести практико-ориентированные показатели, кото-

рые могут объединять программы и демонстрировать направленность исследований на конечный инновационный продукт.

2. Необходим региональный блок программ, в котором возможна увязка с социально-экономическими программами регионов. Конечно, это усложнит программы, но выигрыш может быть многократным.

3. Необходима программа по развитию научно-инновационной среды: развитие спроса на науку, развитие объективной научной статистики, упрощение налогового и таможенного режимов связанных с наукой.

4. Необходимо развитие законодательства частно-государственного партнерства.

5. Необходимо расширение представительства бизнеса в экспертных советах.

Благодарю за внимание!

Борисов Всеволод Васильевич

ПРОБЛЕМЫ БОЛОНСКОГО ПРОЦЕССА: ОЦЕНКА КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАНИЯ, СТРУКТУРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Мой интерес к Болонскому процессу был вызван проектом профессора Петербургского университета Андрея Константиновича Бродского – проекта, который, как он сказал, планируется выполнить в рамках Болонского процесса.

Бродский сумел договориться с профессорами трех зарубежных университетов – финского, шведского и голландского – о формировании из студентов всех четырех университетов общей группы, и по очереди собирать в каждом из университетов, и проводить с ними занятия по широкому кругу экологических проблем.

У меня был случай убедиться, насколько благотворны обычно бывают контакты с коллегами из других стран, а в данном случае такие контакты генерируются еще в студенческий период.

Я стал знакомиться с документами Болонского процесса, которые все в открытом доступе в сети Интернет.

Началу Болонского процесса предшествовала Сорбоннская декларация, подписанная министрами, ответственными за высшее образование, Англии, Германии, Франции и Италии. В этой декларации содержался призыв к другим европейским странам совместными усилиями создать Открытое европейское пространство высшего образования, с кратким описанием принципов, на которых оно должно строиться. Там, в частности, предлагалось, чтобы все европейские студенты часть периода обучения проводили в каком-либо университете другой европейской страны – это как раз то, на что был направлен проект профессора Бродского.

Надо сказать, что, не смотря на призыв, итальянский министр не стал дожидаться откликов из других стран и разослал почти, что все министрам европейских стран приглашения. И уже на следующий год, в июне 1999 г. в Болонье состоялась конференция. Конференция закончилась

принятием Болонской декларации. Там было указано 6 линий действия. Цели должны были быть достигнуты к 2010 г. Декларацию подписали министры 29 европейских стран. В дальнейшем продвижение к достижению целей, поставленных в Болонской декларации, стали называть Болонским процессом.

Важно подчеркнуть два обстоятельства.

Болонский процесс с самого начала вышел за пределы Европейского союза – из 29 стран, министры которых подписали Болонскую декларацию, 13 в то время не были членами Европейского союза. В дальнейшем к Болонскому процессу присоединилась Россия, Украина, страны бывшей Югославии – присоединились даже три закавказские республики, не входящие в состав географической Европы. Причем Россия присоединилась не только своей европейской частью, а всей своей территорией, и болонские реформы распространились вплоть до Тихого океана. Всего в Болонском процессе участвуют 47 стран – т. е. оказалась охвачена вся Европа, за исключением Белоруссии.

Второе обстоятельство. Министры решили действовать в тесной кооперации друг с другом: они договорились раз в два года собираться на конференции, подводить промежуточные итоги, вносить какие-то коррективы. Кроме того, они сформировали группы, управляющие Болонским процессом – прежде всего Bologna follow-up group – в русском переводе ее называют Группой по контролю за ходом Болонского процесса, хотя в ее функции, помимо контроля, вошла разработка важнейших документов Болонского процесса, подготовка обзоров хода Болонских реформ и т. д.

Кроме того, важную роль развитии Болонских реформ так называемая группа E4:

- Европейская ассоциация по обеспечению качества в высшем образовании
- Европейская ассоциация университетов
- Европейская ассоциация учебных заведений высшего образования
- Европейский союз студентов

По ходу дела создавались многочисленные тематические группы.

Болонские реформы встречали в Европе и поддержку, и критику, но общее мнение сводилось к тому, что в принципе проведение реформ в Европейском высшем образовании давно назрело.

Исходная идея Болонского процесса фактически была направлена на интеграцию всей системы европейского высшего образования и тесно связанная с ней идея интеграции европейского рынка квалифицированного труда, куда должны были поступать выпускники европейских университетов.

Реализация этих идей натолкнулась на значительное количество трудностей.

Каким-то образом возникло представление о серьезном дефиците в Европе квалифицированных кадров, откуда и родилась идея о массовом выпуске на рынок труда бакалавров, для которых был определен трехлетний курс обучения.

С этой мерой европейские министры явно поторопились. Потому, что организация такого трехлетнего обучения требует разработки фактически заново всех образовательных программ и в целом всего учебного процесса. Эту задачу возложили на каждый из 4000 европейских университетов, для большинства которых ее выполнение за установленные сжатые сроки оказалось не по силам. В итоге рынок труда бакалавров отнеслись с очень большим сомнением, фактически приравнивая их к выпускникам средних школ.

Указанные здесь три основные проблемы повлекли за собой большую цепочку других проблем. При подготовке к конференции мне справедливо указали, что браться за анализ всех этих проблем абсолютно нереально. Поэтому я остановлюсь только на двух из них:

- Стандарты и принципы оценки (контроля) качества европейского высшего образования
- Рамочная структура квалификаций

Оценка качества высшего образования, это давняя проблема высшего образования – и в США, и в Европе, и в России.

Тут существую разные подходы. Один из них получил особенно широкое распространение в последние годы – построение рейтингов вузов. Обычно в такие рейтинги включают 100 лучших, 500 лучших, несколько тысяч лучших вузов, строят рейтинги всех вузов мира, или, скажем, только европейских или только российских вузов.

Качество высшего образования, которое дает вуз, определяется множеством факторов. При построении рейтингов из них выделяют какие-то основные (разные в разных рейтингах), их оценивают в виде определенного количества баллов, потом рассчитывают сводный балл и располагают университеты в порядке понижения сводного балла. В итоге каждому вузу ставится в соответствие единственное число – номер его позиции в рейтинге.

В России существует фактически двухбалльная система оценки вузов. Для каждого направления подготовки (точнее для укрупненных групп специальностей) учебно-методические объединения разрабатывают Федеральные государственные стандарты и по отношению к каждому вузу периодически происходит проверка, соответствует ли деятельность вуза этим стандартам или не соответствует. Если соответствует, все нормально. Если нет – устанавливаются относительно небольшие сроки для исправления положения.

Кроме того, существует система выборочного поощрения работы лучших в каком-то отношении вузов, которые либо получают более высокий статус, либо дополнительное финансирование (как это было сделано с группой из 57 вузов, использующих инновационные программы обучения).

В рамках Болонского процесса была принята иная система оценки качества, которая стала складываться еще в середине 90-х годов в рамках ряда пилотных проектов. В конце концов – уже в 2000 г. – Европейской комиссией была учреждена Европейская ассоциация оценки качества высшего образования – одна из организаций, вошедших, в уже упомянутую, группу Е4.

Европейская система оценки качества не сравнивает вузы между собой. Оценка качества складывается из многих составляющих и распадается как бы на два этапа – на внутреннюю оценку качества самим вузом и последующую оценку качества одним из независимых агентств оценки качества.

Примерная схема внутренней оценки сводиться к тому, что по целому ряду критериев проверятся, скажем, оценка (аккредитация) образовательных программ, оценка качества работы профессорско-преподавательского состава, оценка организации учебного процесса (например, системы контроля самостоятельной работы студентов) и т. д.

Оценивается так же участие студентов в оценке качества, выработка мер по устранению выявленных недостатков. И, фактически, результатом оценки качества являться отчет, в котором все это записано, включая меры по устранению недостатков, причем отчет публичный и должен быть доступен всем.

Внешняя оценка начинается с того, что независимое агентство изучает отчет вуза о произведенной им внутренней оценке и производит полную либо частичную проверку. Используются посещение вуза, изучение ситуации на месте. Независимое агентство может выявить еще какие-то недостатки. Итогом работы, опять-таки, является отчет, в который включается группа мер по устранению недостатков. Через некоторое время агентство проверяет, какие вузом приняты меры и какой они дали эффект.

В рамках Болонского процесса был выработан также контроль качества работы самих агентств, но этот вопрос позволю себе оставить без комментариев.

Большое внимание при проведение Болонских реформ уделено построению так называемой рамочной структуре квалификаций – на общеевропейском и на национальных уровнях.

Что означает квалификация в обычном понимании? Это определенная сумма знаний, глубина понимания проблем в той или иной области, способность решать, в том числе достаточно сложные, практические задачи. В системе европейского высшего образования квалификация понимается как документ, признаваемый теми или иными официальными инстанциями.

Одна из важных задач, которая была поставлена в ходе Болонского процесса – построить систему обучения в вузах так, чтобы, скажем, диплом бакалавра получил признание на рынке труда. В связи с этим была предпринята попытка составить некий перечень требований к выпускникам вузов, который бы удовлетворил так называемых работодателей (представителей которых также привлеки к данной работе). При этом было решено концентрировать внимание не на том, чему студентов учили, а на том, чему студенты, с точки зрения работодателей, должны были бы выучиться, т. е. на реальных результатах обучения.

Таким образом был разработан документ под названием «Рамочные квалификации Европейского пространства высшего образования».

По поручению Европейской комиссии был разработан почти такой же вариант структуры квалификаций, с той лишь разницей, что в сформулированных группах требований был чуть более выражен уклон в сторону будущих работников технических профессий, которым должен быть в несколько большей степени присущ инновационный потенциал.

Группы требований были сформулированы так, чтобы они никак не были бы связаны с профилем образования.

Такие группы требований были разработаны для каждого из уровней образования, в том числе для выпускников средней школы, для бакалавров, для магистров и даже для докторов (т. е. обладателей степени PhD).

Было сформулировано три категории требований: к тому, что выпускники должны были знать (т. е. не конкретно знать, а какого типа знания у них должны быть), какие у них должны быть выработаны навыки и какие они должны обрести так называемые компетенции.

Требования к бакалаврам:

Продвинутые знания в сфере труда или учебной сфере применением критического осмысления теорий и принципов

Продвинутые навыки.

Компетенции. Руководство комплексной предметной или профессиональной деятельностью или проектами и принятие на себя ответственности в непредвиденных трудовых и учебных контекстах. Принятие на себя ответственности за профессиональное развитие отдельных лиц и групп.

Такого рода обобщенным и не зависящим от конкретной сферы деятельности структурным параметрам в Болонском процессе было уделено чуть ли не наибольшее внимание. При этом ни в одном из документов Болонского процесса, посвященных этим вопросам, ничего не сказано о том, как именно вузы должны добиваться обретения выпускниками всех такого рода качеств. Опять-таки, вузам предложено все эти проблемы решать самостоятельно.

Более того, такое впечатление, что в представлении разработчиков этих структурных схем вузы – это своего рода конвейеры по производству стандартизованной обезличенной продукции. На самом деле то, чего хотят работодатели сразу же ожидать от поступающих к ним выпускника, большинство выпускников без особого труда обретает на новом рабочем месте в течение неизбежного адаптационного периода, на который чаще всего хватает одного месяца.

В целом в болонских разработках встречается немало подобного рода издержек, которые, как мне представляется, являются следствием министерского менталитета, с характерным смещением в сторону схем и лозунгов. С другой стороны, эти издержки относительно легко устранимы и не таят в себе каких-то серьезных угроз. Поэтому большинство болонских реформ следует оценить позитивно, но соответствующие рекомендации не следует воспринимать как догму.

Соловьева Галина Михайловна

ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НЕ НАРУШЕНИЯ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНЫХ ПРАВ ТРЕТЬИХ ЛИЦ ПРИ ВЫПОЛНЕНИИ НИОКР ПО ГОСУДАРСТВЕННОМУ КОНТРАКТУ

Добрый день, коллеги. Изначально перед нами в рамках плановой темы была поставлена задача разработать предложения к включению в примерный проект государственного контракта, который применяется Минобрнауки в рамках федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2013 годы». Этот государственный контракт, как известно, периодически меняется. И выяснилось, что последняя редакция контракта содержала буквально цитату части 6 статьи 773 Гражданского кодекса из главы 38 о договоре на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ (НИОКТР): «Исполнитель обязан гарантировать заказчику передачу полученных по договору результатов, не нарушающих исключительных прав других лиц». Формулировка положения контракта в виде полного воспроизведения цитаты из Кодекса в части отдельных обязанностей исполнителей НИОКТР получила неожиданную интерпретацию как обязательство исполнителя когда-то в неопределенном будущем с неизвестным сроком исполнения осуществить это гарантирование. На это обратили внимание и поэтому поставили задачу несколько скорректировать проект государственного контракта.

Исследование проведено путем толкования этой нормы, путем поиска определений понятий «гарантия» и «гарантирования» как основных в этой норме и аналогичных режимов в нашем законодательстве. При этом, поскольку мы рассматривали эту норму, прежде всего в контексте действующего российского законодательства, была задача найти механизм реализации этой нормы в рамках именно нашей системы. Поэтому никаких иностранных источников мы не привлекали и не рассматривали никаким образом. Мы выяснили, во-первых, следующее. Слова «гарантировать», «гарантия» происходит от французских слов (garantir, garantie). Переводы этих французских терминов на русский язык выполняются словами, которые уже используются в нашем законодательстве для обозначения разных конкретных специальных режимов обеспечения обязательств, например, ручательство, поручительство, удостоверение, обеспечение. Существует использование собственно слов «гарантия», «гарантирование», однако диапазон применения оказался очень широк, начиная от общих заверений в каких-то добрых намерениях, заканчивая до специфических банковских гарантий и гарантии подписи.

Мы выяснили, что текущее российской законодательство не имеет механизма реализации этой нормы. Выяснилось, что к нашему случаю, мы не можем применить какие-либо правовые режимы в качестве аналогии. Законодательство не дает возможности утверждать, какая должна быть форма этого гарантирования, существует ли такая вообще, должна

ли быть у этой гарантии письменная форма, должно ли это подкрепляться какими-то обязательствами в случае нарушения ее и тому подобное. Т. е. исследование показало полное отсутствие механизма реализации рассматриваемой нормы. Дальше мы приступили к анализу содержания этой нормы, в результате была разработана структура рассматриваемой обязанности исполнителя НИОКТР. В рамках предлагаемой структуры эту основную обязанность разбили на две части. Во-первых, исполнитель обязан собственно в ходе работы передать заказчику эти результаты работ без нарушения прав третьих лиц.

И вторая часть обязанности – исполнитель обязан гарантировать собственно эту будущую передачу (что не подкреплено правовым механизмом реализации). В отношении обязанности передать такие не нарушающие права третьих лиц результаты, мы тоже можем выделить две активные обязанности. Первая активная обязанность – это обязанность надлежащего выполнения НИОКТР. Т. е. исполнители работ должны надлежащим образом выполнить предмет договора на выполнение НИОКТР. Каким образом мы можем это сделать? Путем обеспечения информацией научных работников, что основывается на законе «О науке и государственной научно-технической политике», а также реализацией творческого потенциала собственно научных работников, и, соответственно, для того, чтобы было кому творчество реализовывать, нужно привлечь работников соответствующей квалификации.

Собственно, исполнение первой активной обязанности и составляет содержание научно-исследовательской, научно-технической деятельности. Следовательно, здесь ставится вопрос о качестве определенной работы, которая должна привести к исполнению пассивной обязанности. Пассивной – то есть не означающей активную деятельность, а воздержание от каких-либо действий. В данном случае качественное выполнение НИОКТР должно позволить воздержаться либо от использования вообще чужих результатов интеллектуальной деятельности, либо, по крайней мере, от несанкционированного использования результатов интеллектуальной деятельности, охраняемых исключительным правом третьего лица. Причем, обязанность воздержаться от такого несанкционированного использования рассматривается как абсолютная.

Эта обязанность не обусловлена всего лишь соблюдением обязанностей исполнителем НИОКТР ст. 773 Кодекса. Данная пассивная обязанность обусловлена требованиями ст. 1229 Кодекса, говорящей о том, что вообще никто не может без согласия обладателя исключительного права использовать охраняемые этим правом результаты интеллектуальной деятельности (естественно всегда предусмотрены какие-то исключения, но они не всегда оговорены Кодексом). Вторая активная обязанность выделена была в связи с исполнением предмета договора на НИОКТР, и она заключается собственно в проверке – есть ли нарушения чужих прав. Для этого пришлось проанализировать применяемое в праве презумпции добросовестности, оригинальности и правообладания. Презумпция добросовестности подразумевает, что

субъект отношений не может нести ответственность за нарушение, о котором он не знал.

В научно-технической сфере действие презумпции добросовестности ограничена системой официальной публикации патентной информации. Патентование технических решений включает в себя государственную регистрацию изобретений, полезных моделей, промышленных образцов и официальную публикацию сведений о технической сущности решений для того, чтобы не было тормозящего эффекта на научно-техническое развитие от патентной монополии. Таким образом, у нас субъект в научно-технической деятельности не может не ведать, что существует гигантский объем патентной информации, который в частности используется при установлении охрано- и патентоспособности.

И кроме того, в патентном праве подразумевается, что одно и тоже техническое решение может быть случайно воссоздано параллельно, совершенно независимо от кого-либо. К одному и тому же результату могут прийти одновременно несколько людей (патентное право содержит определенные способы разрешения возможных конфликтов в такой ситуации). Именно эта возможность и вызвала к жизни определенные методы проверки патентной чистоты, которые уже существуют почти век. Патентная чистота – это юридическое свойство объекта техники, заключающееся в том, что он может быть свободно использован в данной стране без опасности нарушения действующих на ее территории охранных документов исключительного права, принадлежащих третьим лицам.

Среди представителей органов государственного управления встречается мнение о необходимости распространения на программы для ЭВМ тех же подходов, что и в патентом праве. Но такому мнению противодействует, во-первых, презумпция оригинальности в сфере объектов авторского права. Считается априори, что всякий объект авторского права оригинален. Для того, чтобы доказать, что он не оригинален, требуется доказать незаконное копирование, было ли несанкционированное воспроизведение этого объекта и т. п. Даже если не очень оригинальное произведение, то за это по логике никто не накажет. Главное, чтобы не было нарушения права того лица, которое имеет право на воспроизведение этого объекта.

И также в авторском праве существует презумпция правообладания. Считается априори, что тот, кто принес этот объект, чье имя написано на оригинале, тот и является обладателем. Именно поэтому, собственно, и создались такие проблемы в среде цифровых технологий, интернет и т. п. с незаконным размещением различных копий фильмов и прочих объектов, т. к. нет инструмента обязывающего требовать доказательств от лица, которое принес этот объект для размещения, доказательства того, что он является правообладателем (автором либо правопреемником). Презумпция правообладания закреплена в ст. 15 Бернской конвенции об охране литературных и художественных произведений и в ст. 1257 Кодекса.

Вернемся к необходимости проверки объекта техники на патентную чистоту. Для отношений с публичным правовым образованием (в том числе в контексте государственного заказа) важно, чтобы исследование, проверка, экспертиза патентной чистоты были регламентированы. И вот в ходе исследования выяснилось, что патентная чистота в Российской Федерации не имеет никакого правового регулирования. Существует известный, у всех на слуху, ГОСТ Р 15.011-96 «Система разработки и постановки продукции на производство патентных исследований. Содержание и порядок проведения», на который постоянно ссылаются государственные контракты. Часто указывается в контрактах, что исполнитель обязан вести исследования патентной чистоты в соответствии с этим ГОСТом. Но дело в том, что этот ГОСТ ни коим образом не определяет ни методику, ни структуру, ни какие-либо действия по исследованию патентной чистоты. Там всего лишь описаны формы документов, последовательность документооборота. Отсылка контракта к указанному ГОСТу в части содержания и методов проверки вызывает волюнтаризм исполнителя.

Такое тяжелое положение вещей, во-первых, вызвано тем, что после распада СССР в РФ не было принято ни каких специальных документов касающихся этого вопроса. Наоборот даже, инструкция по исследованию патентной чистоты 1970-х годов была признана в 2002 г. приказом Роспатента не действующей. Торгово-промышленная палата в связи с эти констатировала, что с 2003 г. в России отмечается снижение числа создаваемых передовых технологий и разработок, обладающих патентной чистотой. Последствия, связанные с нарушениями патентных прав, можно проиллюстрировать патентными спорами Apple и Samsung, Minolte и Honeywell, когда фирма Honeywell в итоге получила компенсацию убытков в размере 96 млн. долл.

До сих пор мы можем увидеть в методических материалах упоминание о важности и необходимости патентного формуляра. Была в СССР такая форма документа, где указывалось, в каких странах были найдены или не найдены перекрывающие патенты. Но дело в том, что патентный формуляр как таковой имел смысл в рамках СССР, когда фактически весь СССР существовал как единая корпорация. Патентный формуляр был юридическим документом для внешторговских организаций, гарантирующий не нарушение прав третьих лиц в странах экспорта. Тогда процесс был весь разбит – предприятие-производитель, институт-разработчик, внешторговская организация. Но по сути процесс разработки и изготовления объектов техники, заключения и реализации экспортной сделки существовал в рамках одной корпорации. И патентный формуляр никогда не передавался за границу, он хранился в архивах, у института-разработчика и во ВНИИПИ. Патентный формуляр мог быть доказательством добросовестности разработчика в отношениях перед другими участниками экспортной поставки.

Современное катастрофическое положение показал анализ публикационной активности по данной тематике, определенной по данным

Всероссийской патентно-технической библиотеки, которая сейчас является отделением учреждения Федеральный институт промышленной собственности Роспатента. Проанализирован библиографический массив данных каталога этой библиотеки о различных методиках, статьях, изданных в 1960–2010 гг. и находящихся сейчас в ее фондах. Из анализа были исключены только тезисы докладов. Было выявлено, что в 1960–1990-е годы ежегодно в СССР выпускалось от 5 до 25 наименований по вопросам патентной чистоты. В 1960-е только за три года вышло меньше 7 наименований изданий, а в остальные – от 12 до 25. В то время наша страна, несмотря на коммунистическую идеологию, активно выходила на внешний рынок. В 1970-е годы методика устоялась, и требовалась регулярная практика. В 1970–1980-е годы стабильно выходило в свет не менее 5–7 специализированных публикаций. В 1990-е годы – провал, отсутствие каких-либо изданий по тематике патентной чистоты.

И только в двухтысячных годах стали издаваться от одного до трех публикаций регулярно с переизданиями, например, авторов – Фейгельсон В. М., Шведова В. В., Скорняков Э. П. Известны также несколько современных рекомендаций и методик, однако не являющихся правовыми актами и которые можно использовать только как научную литературу. При этом анализ законодательства показал, что около 40 нормативно-правовых актов, выпущенных как до принятия 4-й части Гражданского кодекса, так и после, причем большая часть этих документов касается реализации разных федеральных целевых программ, содержат требования знать методику исследования для специалистов, либо осуществить проверку патентной чистоты.

Налицо коллизия – требования есть, а механизма нет. В результате исследования был разработан ряд предложений. Но самое простое, что можно было бы сделать, это скорректировать существующий государственный контракт и включить буквально в обязанность исполнителя, не будущую обязанность гарантировать, а все-таки, что исполнитель гарантирует передачу соответствующих результатов. Но по большому счету, это только благое упоминание. Делу может помочь только включение изменений в саму статью 773 Гражданского кодекса. А именно, возможно исключение упоминаний гарантий как некоего предмета обязанностей исполнителя НИОКР (упомянув просто, что исполнитель обязан в ходе и в результате выполнения договора НИОКР передать заказчику соответствующие результаты, не нарушающие исключительные права третьих лиц). Возможен более сложный путь. Это разработка некого механизма реализации гарантий, может письменной формы. Недавно был опубликован официально проект изменений всего Гражданского кодекса, в котором не имеется никаких изменений в этой части. В результате исследования были предложены разные варианты по изменению законодательства, предложение в соответствующий проект государственного контракта. При этом, исследование вышло за рамки предварительно поставленной задачи.

Спасибо за внимание.

Эльтекова Зинаида Анатольевна,
Шарапов Виктор Александрович

ПРОБЛЕМЫ АВТОМАТИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ГОСЗАКУПОК НИОКР В МИНОБРНАУКИ РОССИИ

По пожеланию Заказчика, мы занимались госзакупкой на уровне Департамента программ и проектов Минобрнауки России. И вот (как сейчас у нас говорят), получилось такое полевое исследование, т. е. мы опустились, в общем-то, на землю и изучали всякие вещи управления госзакупками в натуре. Поэтому буду рассказывать кратко, что собственно было сделано.

Структура системы управления ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2013 годы» – перед Вами на слайде. Она записана в нормативных документах: Минобрнауки России – государственный заказчик, в нем Департамент- координатор (т. е. Департамент программ и проектов) и Департаменты, профильные по приоритетным направлениям. Органами управления являются научно-координационный совет, конкурсные и приемочные комиссии и Дирекция. Дирекция показана красным цветом, деятельность дирекции автоматизирована насквозь и она взаимодействует в автоматизированном режиме в информационных технологиях с участниками этого процесса – физическими и юридическими лицами. Почему я специально оговариваю – физические и юридические лица? Потому что на этапе приема заявок на формирование тематики участвуют физические и юридические лица, а дальше (в конкурсных процедурах) только юридические лица.

И значит, задачей нашего сектора было рассмотрение работы не дирекции, а заказчика, в т. ч. в рамках научно-координационного совета и комиссий, и его взаимодействие со всеми элементами системы управления на предмет возможной автоматизации. Анализ внутренней деятельности Заказчика, показывает, что она не автоматизирована.

Основная работа Департамента-координатора (Департамента программ и проектов) по размещению и приемке госконтрактов на слайде представлена в виде 6 этапов, которые очень хорошо отлажены, они перед вами. Этап сбора заявок, в котором как раз участвуют юридические лица, объявление конкурса, заключение контракта, сопровождение, этап приемки. Все эти работы, эти этапы были нами проанализированы на состав управленческих процедур и операций. Рассматривались Исполнители этих операций, рассматривалось выходные документы и нормативная база, в том числе оценивалась продолжительность работ. Значит, в чем дело? Дело в том, что на каждом этапе здесь мелкими буквами показано, сколько имеется процедур и сколько имеется операций, – вот это собственно самая ценная информация нашей работы. Мы разобрали все это на элементы, вот эти процедуры и операции, вы видите, что их много и дальше, если говорить о выходных докумен-

тах и нормативной базе, то здесь были приготовлены такие подробные материалы, что делает, кто делает, на основании каких нормативов, сколько это занимает времени. И вот вся эта работа должна была быть основой для возможной автоматизации деятельности департамента. В этом был ее замысел. В то же время, в процессе выполнения работы стало ясно, что, несмотря на то, что объем большой этой работы, т. е. она нуждается в автоматизации, эта деятельность очень мобильная и динамичная. То есть все эти действия работников Департамента очень разнохарактерны и трудно поддаются стилю конвейера. Например, в эти работы входят такие вещи как, принятие решений разного уровня – от Министра до директора Департамента и так далее. Функции исполнителей, как самих чиновников, отделов и даже Департаментов, часто меняются. Если мы зафиксируем эти схемы, как конвейер, они будут неустойчивы. Существенно, что исполнители (сотрудники), часто группируют операции, как им удобно, то есть делают операции не поштучно по ходу этапов каждого контракта, а группируют удобным для них образом. Кроме того, деятельность Департамента включает в себя, кроме госзакупок, других работ, что мы в своем материале подробно рассматривали.

Тем не менее, потребность в автоматизированной системе управления есть. В чем она состоит? Прежде всего, при таком большом количестве контрактов, заявок, участников конкурса, это тысячи, вы знаете, наверное, да? Это заявки – 5 тысяч, участников конкурса – 2 тысячи, контракты за год – это 1,5 тысячи. Очень большой объем информации, и Заказчик нуждается в том, чтобы ее видеть как одну большую картину. Экран компьютера, в общем маленький, этого не позволяет, но это необходимая вещь для работы государственного заказчика целевой программы – такое общее структурное представление. Кроме того, для Департамента и Министерства необходимо прогнозировать ближайшее будущее реализации программы, то есть выделять критические участки, где что-то не клеится, или сравнивать, что будет, если… Эти все вещи могли бы быть решены в автоматизированном режиме. Вот все, что касается автоматизации. Специально название дано в таком резюмированном виде.

Какой вывод мы сделали, погрузившись во все это дело? А вывод такой, что сама целевая программа нуждается в определении ее контрактного формата. А именно, что такое контракт как единица? Сколько в целевой программе должно быть контрактов? Какого они должны быть размера, масштаба – по стоимости, продолжительности? Если будет очень много контрактов, то система управления госзаказчика будет захлебываться, не хватит чиновников. Если переводить реализацию целевой программы на большие контракты и давать их организациям, то тогда эту управленческую работу должны делать организации, управленческая работа не исчезает. То есть вопрос о масштабах целевой программы и ее контрактной структуры открыт. Спасибо за внимание.

Корнилов Алексей Михайлович

НЕРЕАЛИЗОВАННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 21.07.2005 № 94-ФЗ «О РАЗМЕЩЕНИИ ЗАКАЗОВ НА ПОСТАВКИ ТОВАРОВ, ВЫПОЛНЕНИЕ РАБОТ, ОКАЗАНИЕ УСЛУГ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД» В СФЕРЕ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Добрый день, учитывая специфику моего доклада, решил Вас не загружать слайдами, в данном случае это совсем необязательно. Прежде всего, хотелось бы отметить, что непопулярный закон 94 ФЗ, он на самом деле, в Российском законодательстве отчасти навязан. Данный акт разрабатывался в качестве мер натурализации конвенции ООН о противодействии коррупции, конкретно статьи 9. То есть в данном случае претензии, которые адресуют ему, в значительной степени могут быть адресованы этому документу. Учитывая изначальную антикоррупционную направленность 94-го закона, не удивительно, что он сразу же подвергся весьма агрессивным нападкам со стороны многих участников гражданского оборота. Прежде всего, участников коррупционных схем. Масштабы коррупции в данной области они действительно впечатляют. Опять-таки, учитывая специфику темы, их, возможно, только оценить достаточно приблизительно.

Я, естественно, ограничился оценками самыми консервативными, исходящими от уполномоченных от части заинтересованных органов, заинтересованных в том, чтобы эти масштабы коррупции искусственно не раздувать. Это Счетная Палата, ДЭБ МВД, Администрация Президента. Вот начальник контрольного управления Администрации Президента – в 2010 г., по крайней мере, он был таковым – Константин Чуйченко заявил, что из 5 триллионов рублей бюджетных средств, расходуемых на закупки для государственных и муниципальных нужд, «по самым консервативным оценкам» расхищается до 20 %. Опять-таки, трудно заподозрить его в алармизме. Что касается, какая доля этих средств расхищается под видом проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, соответствующие цифры в мае прошлого года приводила Счетная палата – применительно к фавориту нашей исполнительной власти: ГЛОНАСС. Несмотря на то, что расходы на эту программу постоянно растут, а платежи из федерального бюджета осуществляются в срок и в полном объеме, к 2011-му году требуемые значения были достигнуты лишь по 18 из 28 показателей (т. е. 64%). Причем, по наиболее наукоёмкому из них – уровню оснащения объектов транспортной инфраструктуры корпоративных пользователей средствами спутниковой навигации, там ситуация оказалась наихудшей. Всего 22,6 показателей при запланированных 75. Хотя и эти цифры отдельные эксперты оспаривают, в частности, инсайдеры, занимающиеся реализацией научных программ в рамках ГЛОНАСС, полагают, что: в «карманных» фирмах руководства программы размещаются заказы на общую сумму до 40 % общего бюджета программы, причем через научные проекты осваиваются до 90 %.

Похожая ситуация наблюдается в Министерстве обороны, где расхищается, по экспертным оценкам, до 75 % средств, в основном через НИОКРы. Схема там довольно простая, она заключается в том, что сроки сдачи разрабатываемых образцов переносятся и переносятся, пока они не утрачивают актуальность, морально устарев, потом темы закрываются и никакой ответственности. Но и, естественно, в данном случае больше всего мы доверяем собственному опыту. В течение прошлого и в начале этого года, я со своим отделом принимал участие в экспертизе, проводимой Росфиннадзором, НИР, уже принятых, подчеркиваю, то есть Заказчик их принял, пакеты по 20 случайно отобранных НИР. Так вот, что интересно: средняя доля работ, принятых Исполнителем, фактически оплаченных, которые не соответствуют никаким критериям качества, составляют примерно 25 %. То есть они не являются научными работами. При таких масштабах коррупции, не удивительно, что 94-й закон много кому не нравится. Характерно, что расхожие аргументы критиков 94-го закона скорее свидетельствуют о его эффективности, так жалобы на невозможность в рамках 94-го закона заранее отсекать от участия в релевантных конкурсах, «заведомо недобросовестных» претендентов, заведомо недобросовестных, естественно, в кавычках, означает существенное ограничение полномочий чиновников, ответственных за размещение госзаказов, то есть это прямо соответствует целям ООН-ой Конвенции.

Что касается упреков в адрес 94-го закона на его якобы нестабильность, на первый взгляд это так и есть, потому что с момента его принятия было принято 32 поправки к нему, точнее, 32 пакета поправок, в том числе один пакет был принят ещё до того, как закон вступил в силу. Данные обстоятельства вполне естественны, даже похвальны для документа, призванного противодействовать коррупции, которая, как известно, отличается способностью предельно быстро адаптироваться к любым изменениям в законодательной базе.

Более конструктивной критике 94-й закон подвергся со стороны ученых, указавших на принципиальные несовместимые с отдельными аспектами научно-исследовательского процесса положения. В самых общих чертах – нормы данного закона предположительно игнорируют творческий характер научной деятельности, для которой мелочная регламентация, непрофильные бюрократические процедуры и проволочки, как минимум некомплиментарны, а как максимум – губительны. Также свою роль может играть специфика научной продукции, стоимость которой, в отличие от обычных товаров, тем выше, чем в более отдаленном будущем на нее возникнет массовый спрос. Иначе говоря, в контексте 94 ФЗ, случайно сделанное гениальное открытие, способное через 20 лет перевернуть мир, но не имеющие прямого отношения к тематике данного контракта на НИР и не предусмотренное соответствующим техническим заданием, побочный продукт, рассматривается как нецелевое расходование бюджетных средств.

Из претензий более частного характера – 94-й закон, во-первых, предписывает проведение на конкурсной основе закупки товаров на

сумму свыше 100 тысяч рублей. Средняя величина заявки на приобретение тех же реактивов или многих других расходных материалов в исследовательских лабораториях обычно превышает эту сумму. Процедура конкурса вплоть до заключения контракта занимает примерно 3 месяца. Между тем, заказывать реактивы лабораториям необходимо по несколько раз в год. Соответственно как тут работать?

Во-вторых, для проведения ряда исследований ученым бывают, необходимы строго определенные расходные материалы или приборы, а отнюдь не их более дешёвые аналоги. Между тем, в контексте 94-го закона, одним из важнейших критериев оценки заявки, как известно, является цена. И чтобы как-то обойти это ограничение, ученым и их контрагентам-поставщикам приходится составлять конкурсные заявки таким образом, чтобы выиграть конкурс могла строго определенная фирма – что прямо противоречит сути данного правоотношения. Иначе говоря, в самом 94-м законе, на первый взгляд, имплицитно содержатся коррупционные схемы.

В-третьих, 94-й закон лишил научные госучреждения мотивации выполнять заказы по хоздоговорам – то есть к реализации проектов по внедрению в практику инновационных разработок. В силу обусловленных законом проволочек заказчику проще поручать такие работы частным компаниям, в том числе иностранным.

В-четвертых, под действие 94-го закона попадают научные мероприятия по существу далекие от сферы государственных закупок: например, проведение конференции, выставки, семинара и так далее. Для обеспечения их финансирования организаторам необходимо подавать конкурсную заявку, и в результате право на проведение соответствующих мероприятий может получить какая-то «левая», простите, сторонняя структура.

В-пятых, в контексте 94-го закона в качестве исполнителей госзаказа рассматриваются только целые организации. Это знаменитая проблема, одна организация – одна заявка. Между тем, в настоящее время локомотивом научно-исследовательского процесса часто выступают группы специалистов, автономные de facto, но не de jure.

Но наибольшие нарекания со стороны научного сообщества в 94-м законе вызывает приоритет, отдаваемый при оценке результатов конкурса критерию цены. Об этом мы поговорим отдельно. По мнению ученых, данное обстоятельство благоприятствует своеобразному «научному демпингу» – то есть позволяет побеждать в конкурсах недобросовестным и малоквалифицированным претендентам. И в начале этого года, все эти претензии были обобщены в виде своеобразного политического документа – письма «3000 молодых ученых». О нем мы поговорим немного позже. Надо сказать, что исполнительная власть очень оперативно отреагировала на появление этого документа, что даже поможет предположить некую координацию его появления и принятых пакетов поправок. В течение года поправки в 94-й закон вносились 7 раз, в том числе поправки вносились, в период, когда уже обсуждался законопроект о федеральной контрактной системе, то есть когда, казалось, они были

совершенно неактуальны, когда данный закон уходит в прошлое. Наиболее важным для нас представляется пакет поправок, принятый 21 апреля 2011 г., и особо значимым для научных исследований являются две, это дополнение к части 2 статьи 55:

Пункт 32, предусматривающий, что бюджетное учреждение-исполнитель по контракту на НИОКР, имеет право привлекать к работам соисполнителей по своему усмотрению. Данная поправка, явно мотивированная соображениями, изложенными в «письме 3000», не просто освободила научные коллективы от неоправданных трудностей при закупке оборудования и расходных материалов, но и более того – обеспечила им весьма спорный в правовом отношении «режим наибольшего благоприятствования». С одной стороны, недобросовестные руководители НИИ получили возможность на законных основаниях закупать по заведомо завышенных ценам различные товары и услуги у «дружественных» поставщиков. С другой – введение в части 2 статьи 55 ФЗ-94 данного пункта в значительной мере ограничивает конкуренцию на рынке научного оборудования, что прямо противоречит принципам гражданского законодательства.

Что касается первого опасения, первой проблемы – мы уже с ней столкнулись. Просто хочу отметить, что мы сталкивались не только с отношениями «вась-вась» между исполнителями госконтрактов и сторонних организаций, но и сталкивались с прямыми ситуациями, когда партнерами исполнителей госконтрактов на НИОКР, выступала организация, учредителем которой выступал один из сотрудников этого учреждения, допустим зам. директора. Понимаете, то есть в данном случае это не просто пустое опасение, а это имеется определённая фактура, подтверждающая, что такие коррупционные схемы реализуются. Соответственно, не прошло 4 месяцев после вступления в силу этой поправки, как на неё уже «оперативно отреагировали».

Рациональную основу второй поправки составляет тот факт (речь идет о пункте 33), который позволяет бюджетному учреждению расходовать на дискреционной основе средства, полученные им в виде гранта. Рациональную основу второй поправки составляет тот факт, что гранты представляют собой безвозмездную помощь, которая выдается на проведение строго определенных исследований. Таким образом, получение гранта, по сути, представляет собой частный случай предусмотренного 94-ФЗ правомерного заключения контракта с единственным исполнителем. Внутри самого закона коллизии нет. Отдельного упоминания заслуживает тот факт, что данная поправка, вторая, она не делает различий между грантами российского и зарубежного происхождения. Из числа грантов, выдаваемых российскими государственными структурами, под действие поправки попадают те, что выделяются РФФИ и РГНФ, президентские – для молодых ученых и ведущих научных школ – так называемые «мегагранты».

Как видите, исполнительная и законодательная власть в значительной степени пошла навстречу предложениям ученых, может быть не во всем, но тем не менее. Казалось бы этот процесс можно и нужно было

продолжить, но 1 сентября 2011 г. Минэкономразвития представил для общественного обсуждения проект закона, который должен был заменить 94-ый ФЗ. Был представлен проект «О федеральной контрактной системе». Научная общественность отнеслась к нему с большим интересом, и в общем реакция на него была смешанной.

Интеграция в документ элемента перспективного планирования, в значительной мере структурирующего весь цикл государственных закупок. Этап планирования, формализованный в главе 2 проекта закона, подразумевает разработку взаимосвязанных краткосрочных планов осуществления закупок на период от пяти лет. И чтобы включить в план ту или иную закупку, каждый распорядитель средств государственного бюджета должен сначала определить приоритеты своего долгосрочного развития и соответственно спрогнозировать потребность в товарах и услугах. В современных условиях инициатор госзаказа, если и составляет подобные планы, то не несет за их реализацию никакой ответственности, и следовательно может эти планы произвольно менять, что не очень удобно потенциальным исполнителям. Второе, это императив публичного обоснования закупок. В проекте закона об ФКС присутствует понятие общественного контроля: инициаторы заказа обязаны представить все сведения в открытом доступе, с тем, чтобы в спорных случаях: при завершении цены, неправомерном выборе способа размещения заказа или очевидной нецелесообразности самой закупки – заказ мог быть опротестован неопределенным кругом лиц. Также в части 6 статьи 4 закона предлагается создание контрольных общественных советов, наделенных большим количеством прав: запрашивать у заказчика необходимые документы, направлять своих представителей в конкурсные комиссии и таким образом принимать фактическое участие в процедуре госзаказа. Третье, установление персональной ответственности чиновников, осуществляющих закупки, на всех этапах реализации госзаказа – с санкциями вплоть до уголовной. То есть, иными словами, в случае если их действия будут признаны недобросовестными, то их действия попадают под мою любимую 159 статью УК РФ. Существенное расширение способов и условий проведения конкурсов и аукционов для различных групп товаров и услуг с одной стороны и отказ от электронного аукциона в качестве основной формы госзакупки – с другой. По мнению ряда экспертов электронный аукцион малопригоден для закупки сложных услуг, в том числе на проведение НИОКР и поставку научного оборудования, поскольку требует подробной и профессиональной проработки технического задания. Как следствие, при возникновении подобной необходимости распорядителю средств госбюджета проще не затруднять себя детальной спецификацией требуемого товара или услуги, а прибегнуть к процедуре закупки у единственного поставщика – со всеми коррупционными коннотациями. Согласно проекту закона, разработанного МЭР, базовой формой госзакупки должен стать открытый конкурс. И наконец, отказ от приоритета цены как основного критерия при выборе поставщика и формализация критерия профессионализма исполнителя. Это пункт 5,части первой, статьи 31. Последнюю новацию

научная общественность прямо связывает с критикой закона 94-ФЗ в обращении 3000 молодых ученых.

Что касается претензий к проекту закона, то они в целом отталкиваются от узко-корпоративных интересов научного сообщества. Тут я просто поясню, интересы ученых, индивидуального исполнителя госконтракта на НИР или учреждения – участника гражданского оборота, они далеко не всегда совпадают с интересами науки в целом. Это необходимо всегда помнить.

В частности, отмечалось, что проект закона ФКС злоупотребляет отсылками неопределенного, негативного характера. Например, в части 3, статьи 14 говорится, что требования настоящего Федерального закона не распространяются на деятельность бюджетных учреждений по привлечению в ходе исполнения контрактов и гражданско-правовых договоров третьих лиц для поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг, необходимых для выполнения указанных контрактов и договоров. Соответственно, понимание, какими конкретно нормами регулируется релевантное правоотношение, требует специальных юридических знаний. А, следовательно, эффективность участия потенциальных исполнителей госзаказа в Федеральной контрактной системе в известной степени ставится в зависимость не от профильной компетентности, а от качества юридического сопровождения, что, в общем, тоже не хорошо.